

**PRC/2017/10**

**DECISÃO FINAL EM SEDE DE PROCEDIMENTO DE TRANSAÇÃO**

[VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL]

FIDELIDADE – COMPANHIA DE SEGUROS, S.A.

MULTICARE – SEGUROS DE SAÚDE, S.A.

## Índice

<b>I. Do Processo</b> .....	<b>7</b>
1. <b>Notícia da infração</b> .....	<b>7</b>
2. <b>Abertura de inquérito</b> .....	<b>7</b>
3. <b>Diligências probatórias</b> .....	<b>8</b>
3.1. <b>Diligências de busca e apreensão</b> .....	<b>8</b>
3.1.1. <b>Diligências de busca e apreensão na Fidelidade</b> .....	<b>9</b>
3.1.2. <b>Diligências de busca e apreensão na Lusitania</b> .....	<b>9</b>
3.1.3. <b>Diligências de busca e apreensão nas Seguradoras Unidas</b> .....	<b>10</b>
3.1.4. <b>Diligências de busca e apreensão na Zurich Insurance</b> .....	<b>10</b>
3.1.5. <b>Diligências de busca e apreensão na Zurich Vida</b> .....	<b>10</b>
4. <b>Pedidos de dispensa ou redução de coima após o início das diligências de busca e apreensão</b> .....	<b>11</b>
4.1. <b>Pedidos de dispensa ou redução de coima apresentados pela Fidelidade e Multicare</b> .....	<b>11</b>
4.1.1. <b>Primeiro pedido de dispensa ou redução da coima apresentado pela Fidelidade/Multicare, de 21 de junho de 2017</b> .....	<b>11</b>
4.1.2. <b>Segundo pedido de dispensa ou redução da coima apresentado pela Fidelidade/Multicare em 26 de julho de 2017</b> .....	<b>12</b>
5. <b>Comunicação ao regulador setorial</b> .....	<b>13</b>
6. <b>Pedidos de elementos</b> .....	<b>14</b>
6.1. <b>Pedido de elementos à ASF</b> .....	<b>14</b>
6.2. <b>Pedido de elementos à Autoridade Tributária</b> .....	<b>14</b>
6.3. <b>Pedidos de elementos às empresas visadas</b> .....	<b>15</b>
6.3.1. <b>Fidelidade/Multicare</b> .....	<b>15</b>
6.3.2. <b>Lusitania</b> .....	<b>15</b>
6.3.3. <b>Seguradoras Unidas</b> .....	<b>16</b>
6.3.4. <b>Zurich Insurance</b> .....	<b>17</b>
7. <b>Nota de lícitude</b> .....	<b>17</b>
8. <b>Proposta de transação</b> .....	<b>17</b>
9. <b>Pronúncia da ASF</b> .....	<b>18</b>
<b>II. Dos Factos</b> .....	<b>18</b>
10. <b>Visados destinatários da presente decisão</b> .....	<b>18</b>
10.1. <b>Fidelidade</b> .....	<b>18</b>
10.2. <b>Multicare</b> .....	<b>18</b>
10.3. <b>Titulares de órgãos de administração ou direção da Fidelidade e da Multicare</b> ....	<b>19</b>
11. <b>Os mercados – a atividade seguradora</b> .....	<b>20</b>
11.1. <b>Dimensão do produto – Ramo não vida</b> .....	<b>22</b>

11.1.1.	Acidentes de trabalho.....	22
11.1.2.	Automóvel.....	24
11.1.3.	Saúde.....	25
11.2.	Dimensão geográfica .....	27
11.3.	Evolução do mercado e contexto regulatório .....	27
11.4.	Conclusão .....	32
12.	Os comportamentos das visadas (admissão dos factos).....	32
III.	Do Direito .....	34
13.	Apreciação jurídica e económica do comportamento das visadas .....	34
13.1.	Regime jurídico da concorrência aplicável.....	34
13.1.1.	Regime substantivo .....	34
13.1.2.	Regime processual .....	35
13.2.	Mercado relevante .....	35
13.3.	Tipo objetivo.....	36
13.3.1.	Qualidade de empresa.....	37
13.3.2.	Existência de um acordo ou de uma prática concertada.....	38
13.3.3.	Objeto restritivo da concorrência.....	39
13.3.4.	Caráter sensível da restrição da concorrência .....	40
13.4.	Tipo subjetivo.....	41
13.5.	Ilícitude .....	41
13.6.	Culpa .....	41
13.7.	A execução temporal da infração .....	42
14.	Determinação das sanções .....	43
14.1.	Prevenção geral e prevenção especial .....	43
14.2.	Medida legal e determinação da coima.....	44
14.3.	Critérios de determinação da medida concreta da coima.....	45
(i)	Gravidade da infração .....	45
(ii)	Natureza e dimensão do mercado afetado pela infração .....	45
(iii)	Duração da infração.....	45
(iv)	Grau de participação na infração .....	47
(v)	Vantagens de que beneficiaram as infratoras.....	47
(vi)	Comportamento das visadas na eliminação das práticas proibidas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência.....	48
(vii)	Situação económica das infratoras .....	48
(viii)	Antecedentes contraordenacionais jusconcorrenciais das infratoras .....	48
(ix)	Colaboração prestada à AdC até ao termo do procedimento .....	48
14.4.	Pronúncia sobre os pedidos de dispensa e redução de coima .....	49

<b>14.5. Pronúncia sobre a Proposta de Transação.....</b>	<b>49</b>
<b>IV. Conclusão.....</b>	<b>50</b>
<b>V. DECISÃO.....</b>	<b>50</b>

**A Autoridade da Concorrência,**

Considerando as atribuições e competências, que lhe são conferidas pelo disposto na alínea a) do artigo 5.º e na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º, dos Estatutos da Autoridade da Concorrência, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto;

Considerando o disposto na Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (“Lei n.º 19/2012” ou “Lei da Concorrência”);

No processo de contraordenação registado sob o n.º PRC/2017/10, em que são visados, entre outros:

- A. Fidelidade – Companhia de Seguros, S.A., com o número único de pessoa coletiva 500 918 880, com sede no Largo do Calhariz, n.º 30, 1200-086 Lisboa (“**Fidelidade**”);
- B. Lusitania, Companhia de Seguros, S.A., com o número único de pessoa coletiva 501 689 168, com sede na Rua de São Domingos à Lapa, n.º 35/41, 1249-130 Lisboa (“**Lusitania**”);
- C. Multicare – Seguros de Saúde, S.A. com o número único de pessoa coletiva 507 516 362, com sede na Rua Alexandre Herculano, n.º 53, 1250-010 Lisboa (“**Multicare**”);
- D. Seguradoras Unidas, S.A., com o número único de pessoa coletiva 500 940 231, com sede na Avenida da Liberdade, n.º 242, 1250-149 Lisboa (“**Seguradoras Unidas**” ou “**Tranquilidade**”);
- E. Zurich Insurance PLC – Sucursal Portugal, com o número único de pessoa coletiva 980 420 636, com sede na Rua Barata Salgueiro, n.º 41, 1269-058 Lisboa (“**Zurich Insurance**”);
- F. [Diretor Fidelidade], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], com morada profissional [CONFIDENCIAL] (“**Diretor Fidelidade**”);
- G. [Administrador Zurich Insurance], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], residente [CONFIDENCIAL] (“**Administrador Zurich Insurance**”);

- H. [Administrador Fidelidade], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], residente [CONFIDENCIAL] (“Administrador Fidelidade”);
- I. [Administrador Lusitania], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], com morada profissional [CONFIDENCIAL] (“Administrador Lusitania”);
- J. [Administrador Tranquilidade], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], residente na [CONFIDENCIAL] (“Administrador Tranquilidade”);
- K. [Administrador Multicare], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], residente [CONFIDENCIAL] (“Administrador Multicare”);
- L. [Administrador Lusitania], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], com morada profissional [CONFIDENCIAL] (“Administrador Lusitania”);
- M. [Diretor Fidelidade], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], com morada profissional [CONFIDENCIAL] (“Diretor Fidelidade”);
- N. [Diretor Tranquilidade], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], residente [CONFIDENCIAL] (“Diretor Tranquilidade”);
- O. [Administrador Fidelidade], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], residente [CONFIDENCIAL] (“Administrador Fidelidade”);
- P. [Administrador Tranquilidade], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], residente [CONFIDENCIAL] (“Administrador Tranquilidade”);
- Q. [Diretor Zurich Insurance], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], residente [CONFIDENCIAL] (“Diretor Zurich Insurance”);
- R. [Diretor Lusitania], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], com morada profissional [CONFIDENCIAL] (“Diretor Lusitania”); e
- S. [Diretor Tranquilidade], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], residente [CONFIDENCIAL] (“Diretor Tranquilidade”);

Conclui, nos termos e com os fundamentos de facto e de direito de seguida expostos, o seguinte:

## **I. Do Processo**

### **1. Notícia da infração**

1. Em 19 de maio de 2017, a Autoridade da Concorrência (“AdC”) recebeu um requerimento de dispensa ou redução da coima, apresentado pela empresa Seguradoras Unidas (“Requerimento Seguradoras Unidas”), anteriormente denominada Tranquilidade<sup>1</sup>, nos termos dos artigos 75.º e ss. da Lei da Concorrência, referente **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]** (“Acordo”).
2. No Acordo teriam participado, **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]** (fls. 5 a 9).
3. A apresentação do referido requerimento foi efetivada mediante a prestação de declarações orais tal como previsto no n.º 5 do artigo 2.º do Regulamento (AdC) n.º 1/2013, de 3 de janeiro (que regula o procedimento relativo à tramitação para a obtenção de dispensa ou redução da coima nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio).
4. Neste sentido, foram prestadas declarações orais por Manuela Ferreira e Silva de Vasconcelos Simões, Diretora Jurídica da Seguradoras Unidas, em nome e representação da identificada empresa (fls. 12 a 18).

### **2. Abertura de inquérito**

5. Do teor do Requerimento Seguradoras Unidas apresentado à AdC resultaram indícios da existência de práticas restritivas da concorrência, em violação do artigo

---

<sup>1</sup> A empresa Seguradoras Unidas resulta de um processo de alteração estrutural da empresa Tranquilidade, iniciado em 2015 e concluído em 2016, que resultou na agregação das empresas Açoreana Seguros, T-Vida e Logo na Tranquilidade. Desta forma, a Seguradoras Unidas, na descrição do Requerimento Seguradoras Unidas, bem como em todo o documento, será designada também como Tranquilidade.

9.º da Lei da Concorrência, tendo o conselho de administração da AdC ordenado, por despacho de 8 de junho de 2017, e atento o disposto no n.º 1 do artigo 8.º e no n.º 1 do artigo 17.º da referida Lei, a abertura do competente inquérito contraordenacional contra as visadas Fidelidade, Lusitania, Seguradoras Unidas e Zurich Vida (fls. 2 a 4).

6. No decurso da fase de instrução, as diligências de investigação confirmaram, no entender da AdC, o envolvimento das empresas Seguradoras Unidas, Fidelidade, Multicare, Lusitania e Zurich Insurance na prática restritiva em causa.

### **3. Diligências probatórias**

7. Com vista ao apuramento dos factos e no âmbito da investigação desenvolvida pela AdC, foram realizadas diversas diligências probatórias, nos termos do artigo 18.º da Lei n.º 19/2012, designadamente diligências de busca, recolha e apreensão de cópias de documentos e outros elementos e pedidos de informação às visadas e a terceiros.

#### **3.1. Diligências de busca e apreensão**

8. Com o intuito de confirmar os indícios resultantes do Requerimento Seguradoras Unidas e de serem obtidos elementos de prova adicionais, a Autoridade concluiu revelar-se necessário proceder à realização de diligências de busca, exame, recolha e apreensão.
9. Em 21 de junho de 2017, foram iniciadas diligências de busca, exame, recolha e apreensão de cópias ou extratos da escrita e demais documentação em diversos locais e instalações (cf. requerimento de mandado de busca, exame e apreensão,

junto aos autos de fls. 19 a 27, e mandados emitidos pela autoridade judiciária competente, juntos aos autos de fls. 44 a 86 e de 479 a 487).

### **3.1.1. Diligências de busca e apreensão na Fidelidade**

10. Foram realizadas diligências de busca, exame, recolha e apreensão na sede da Fidelidade entre 21 de junho de 2017 e 7 de julho de 2017 (cf. autos de suspensão e continuação de diligência, juntos aos autos de fls. 150 a 222 e auto de apreensão, junto aos autos de fls. 223 a 227).
11. Na sequência das diligências foram juntos aos autos os elementos recolhidos nas instalações da Fidelidade sitas no Largo do Calhariz, n.º 30, 1249-001 Lisboa (fls. 149 do processo).
12. As diligências realizadas nas instalações da Fidelidade sitas na Rua Alexandre Herculano, n.º 53, 2.º piso, 1269-152 Lisboa ocorreram nos dias 21 e 22 de junho (cf. autos de suspensão e continuação de diligência, juntos aos autos de fls. 229 a 285) não se tendo aí realizado qualquer apreensão (cf. auto de não apreensão junto aos autos a fls. 286).

### **3.1.2. Diligências de busca e apreensão na Lusitania**

13. Foram realizadas diligências de busca, exame, recolha e apreensão na sede da Lusitania entre 21 de junho de 2017 e 4 de julho de 2017 (cf. autos de suspensão e continuação de diligência, juntos a fls. 410 a 445 e auto de apreensão junto aos autos de fls. 446 a 478).
14. Na sequência das diligências foram juntos aos autos os elementos recolhidos nas instalações da Lusitania sitas na Rua de São Domingos à Lapa, n.º 35, 1249-130 Lisboa (fls. 409 do processo).

**3.1.3. Diligências de busca e apreensão nas Seguradoras Unidas**

15. Foram realizadas diligências de busca, exame, recolha e apreensão na sede da Seguradoras Unidas entre 21 de junho de 2017 e 11 de julho de 2017 (cf. autos de suspensão e continuação de diligência, juntos aos autos a fls. 88 a 126 e auto de apreensão junto aos autos a fls. 127 a 148).
16. Na sequência das diligências foram juntos aos autos os elementos recolhidos nas instalações da Seguradoras Unidas sitas na Avenida da Liberdade, n.º 242, 1250-149 Lisboa (fls. 87).

**3.1.4. Diligências de busca e apreensão na Zurich Insurance**

17. Foram realizadas diligências de busca, exame, recolha e apreensão na sede da Zurich Insurance entre 21 de junho de 2017 e 11 de julho de 2017 (cf. autos de suspensão e continuação de diligência, juntos aos autos a fls. 489 a 534 e auto de apreensão junto aos autos a fls. 535 a 600).
18. Na sequência das diligências foram juntos aos autos os elementos recolhidos nas instalações da Zurich Insurance sitas na Rua Barata Salgueiro, n.º 41, 1269-058 Lisboa (fls. 488 do processo).

**3.1.5. Diligências de busca e apreensão na Zurich Vida**

19. Foram realizadas diligências de busca, exame, recolha e apreensão na sede da Zurich Vida entre 21 de junho de 2017 e 11 de julho de 2017 (cf. autos de

suspensão e continuação de diligência, juntos aos autos a fls. 288 a 338 e auto de apreensão junto aos autos a fls. 339 a 408).

20. Na sequência das diligências foram juntos aos autos os elementos recolhidos nas instalações da Zurich Vida sitas na Rua Barata Salgueiro, n.º 41, 1269-058 Lisboa (fls. 287 do processo).

#### **4. Pedidos de dispensa ou redução de coima após o início das diligências de busca e apreensão**

##### **4.1. Pedidos de dispensa ou redução de coima apresentados pela Fidelidade e Multicare**

###### **4.1.1. Primeiro pedido de dispensa ou redução da coima apresentado pela Fidelidade/Multicare, de 21 de junho de 2017**

21. Em 21 de junho de 2017, a AdC recebeu um pedido de dispensa ou redução da coima apresentado pelas empresas Fidelidade e Multicare (em conjunto “Fidelidade/Multicare” e que integram juridicamente o mesmo grupo), no âmbito do qual, essas empresas admitiram ter tido contactos com a **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]**, por um lado, e com a **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]**, por outro lado, no sentido de **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]** (“Primeiro Requerimento Fidelidade/Multicare”).
22. Mais referiram que o acordo de repartição de mercado incluiria os seguros dos sub-ramos de acidentes de trabalho (“AT”), automóvel, para frotas de veículos (“frota automóvel”), e de saúde (**[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]**).
23. Nos termos do Primeiro Requerimento Fidelidade/Multicare, o acordo poderá ter começado em **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]**, tendo sido implementado até **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]**.
24. A Fidelidade e Multicare viriam a apresentar **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]** requerimentos complementares ao Primeiro Requerimento Fidelidade/Multicare: em **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]**, por meio dos quais informaram a AdC, quanto à cronologia e contextualização dos

factos relacionados com a infração e com a respetiva participação na mesma, tendo facultado ainda à AdC um conjunto de elementos de prova que foram juntos aos autos e valorados pela AdC como revestindo um valor adicional significativo por referência às informações e provas já na sua posse em momento anterior.

#### **4.1.2. Segundo pedido de dispensa ou redução da coima apresentado pela Fidelidade/Multicare em 26 de julho de 2017**

25. A Fidelidade e Multicare apresentaram, em 26 de julho de 2017, um segundo pedido de dispensa ou redução da coima relativo a factos relacionados com uma infração ocorrida entre **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]** e **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]** (“Segundo Requerimento Fidelidade/Multicare”), mais requerendo que, caso não se considerasse estarem verificados os pressupostos do artigo 77.º da Lei da Concorrência (para obtenção de imunidade), este pedido fosse considerado como requerimento complementar ao Primeiro Requerimento Fidelidade/Multicare **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]** (fls. 1214 a 1279).
26. Posteriormente, em 24 de novembro de 2017, a Fidelidade e Multicare apresentaram um requerimento complementar ao Segundo Requerimento Fidelidade/Multicare.
27. Também no âmbito deste segundo requerimento, bem como do respetivo requerimento complementar, a Fidelidade e a Multicare prestaram à AdC informação sobre os factos relacionados com a infração e prova documental adicional comprovativa dos mesmos.
28. Em resultado da colaboração probatória da Fidelidade e Multicare, em linha com o disposto nos artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 19/2012, foram entregues à AdC e juntos aos autos do processo PRC/2017/10 um total de **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]** elementos de prova (incluindo **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]**).

## 5. Comunicação ao regulador setorial

29. Em 11 de janeiro de 2018, a AdC deu conhecimento da abertura de inquérito à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (“ASF”), nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 35.º da Lei n.º 19/2012 (fls. 2852 e 2853).
30. A ASF pronunciou-se em 7 de fevereiro de 2018, tendo referido, de uma forma geral, que no período a que se reportam os factos objeto do processo contraordenacional instaurado pela AdC, existiam casos de exploração técnica deficitária no setor, em particular, nos sub-ramos de AT e automóvel (fls. 2874 a 2879).
31. Por esse motivo, e porque se insere no âmbito das funções da ASF a supervisão do equilíbrio técnico<sup>2</sup> da modalidade de seguro, segundo critérios atuariais razoáveis<sup>3</sup>, a ASF *“considerou premente aprofundar e intensificar as ações de supervisão no âmbito da exploração técnica do seguro de AT, abrangendo a adequação e suficiência dos prémios praticados por cada empresa de seguros, bem como das provisões técnicas constituídas”*, tendo sido desenvolvidas, neste contexto, algumas ações, junto das diferentes seguradoras, no sentido de restabelecimento do equilíbrio técnico do seguro.
32. No âmbito destas ações, a ASF constatou *“(...) a existência de práticas de subscrição e tarifação (...) tecnicamente desajustadas e que potenciavam o desequilíbrio técnico do seguro, destacando-se (...) as práticas de tarifação baseadas unicamente no objetivo de conquista de carteira”* que careciam de uma adequada fundamentação e suporte estatístico.
33. Verificou, ainda, a ASF que, na subscrição de novos contratos não era sempre feita *“uma efetiva avaliação dos riscos a subscrever e que, no âmbito da renovação dos contratos, a generalidade dos operadores apresentava (...) mecanismos pouco eficientes para efetuar o ajustamento necessário dos*

---

<sup>2</sup> Cf. alínea c), n.º 1 do artigo 175.º, do D.L. n.º 147/2015, de 9 de setembro, que rege o regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora, segundo o qual, o equilíbrio técnico é uma condição financeira para o exercício da atividade seguradora e que, em caso de incumprimento, a autorização para o exercício da atividade pode ser revogada total, ou parcialmente.

<sup>3</sup> Cf. artigo 88.º do D.L. n.º 147/2015, de 9 de setembro, que rege o regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora.

*contratos com prémios deficitários e/ou reter a carteira com aceitáveis índices de sinistralidade”.*

34. Em face das medidas introduzidas, a ASF entendeu que a tarificação aplicada pelas empresas de seguros sofreu uma melhoria, não obstante ter-se verificado que essa evolução ficou aquém do esperado, destacando, ainda, que cada seguradora, incluindo as empresas visadas no processo de contraordenação instaurado pela AdC, têm de prosseguir com uma política de rigor e prudência no que respeita à subscrição e tarificação.
35. A ASF conclui a sua pronúncia salientando que as empresas em questão continuaram a mostrar, no exercício de 2016, um forte desequilíbrio técnico no seguro de AT.

## **6. Pedidos de elementos**

### **6.1. Pedido de elementos à ASF**

36. Em 12 de fevereiro de 2018, foram solicitados à ASF<sup>4</sup> os seguintes elementos e informações: (i) concretização do conceito de “Seguro de Risco Industrial”; (ii) valores da produção de seguro direto para diversos anos; e (iii) quotas de mercado das empresas seguradoras com atividade em Portugal, para o período 2009 – 2017, para o mercado como um todo e desagregadas por ramo não vida e nos sub-ramos AT, automóvel, saúde e risco industrial (fls. 2880).
37. A ASF enviou a sua resposta ao pedido de elementos da AdC em 4 de abril de 2018<sup>5</sup> (fls. 3185 a 3188).

### **6.2. Pedido de elementos à Autoridade Tributária**

38. Em 3 de julho de 2018, foi solicitado à Autoridade Tributária e Aduaneira a indicação, com base na Declaração Anual Modelo 3 do Imposto sobre o

---

<sup>4</sup> Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/380, de 12 de fevereiro de 2018.

<sup>5</sup> Cf. Carta com a referência E-AdC/2018/1935, de 5 de abril de 2018.

Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) apresentada junto dos Serviços de Finanças, dos rendimentos auferidos por Paulo Bracons resultantes do exercício das suas funções na AXA, relativos ao ano fiscal de 2013, o respetivo número de identificação fiscal e atual morada fiscal (fls. 3901 a 3904)<sup>6</sup>.

### **6.3. Pedidos de elementos às empresas visadas**

#### **6.3.1. Fidelidade/Multicare**

39. Em 22 de maio de 2018, foi solicitado à visada Fidelidade o envio do volume de negócios referente a 2017 e a indicação dos cargos ocupados por dois dos seus colaboradores, fixando-se o prazo para resposta em 5 dias úteis (fls. 3346 a 3349)<sup>7</sup>.
40. Em 22 de maio de 2018, foi solicitado à visada Multicare o envio do respetivo volume de negócios referente a 2017, fixando-se o prazo para resposta em 5 dias úteis (fls. 3354 a 3357)<sup>8</sup>.
41. Em 22 de junho de 2018, foi solicitado às visadas Fidelidade/Multicare o envio do volume de negócios para os anos de 2009 a 2017, desagregado pelos sub-ramos de seguro automóvel, AT e saúde, e segmentado por clientes empresariais e clientes particulares, fixando-se o prazo para resposta em 10 dias úteis (fls. 3831 a 3835 e fls. 3856 a 3860, respetivamente)<sup>9</sup>.

#### **6.3.2. Lusitania**

42. Em 22 de maio de 2018, foi solicitado à visada Lusitania o envio do volume de negócios referente a 2017 e a indicação dos cargos ocupados por um dos seus

---

<sup>6</sup> Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1552, de 3 de julho de 2018.

<sup>7</sup> Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1122, de 22 de maio de 2018.

<sup>8</sup> Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1124, de 22 de maio de 2018.

<sup>9</sup> Cf. Ofícios com as referências S-AdC/2018/1466 e S-AdC/2018/1473, ambos de 22 de junho de 2018.

colaboradores, fixando-se o prazo para resposta em 5 dias úteis (fls. 3350 a 3353)<sup>10</sup>.

43. Em 22 de junho de 2018, foi solicitado à visada Lusitania, o envio do volume de negócios para os anos de 2009 a 2017, desagregado pelos sub-ramos de seguro automóvel, AT e saúde, e segmentado por clientes empresariais e clientes particulares, fixando-se o prazo para resposta em 10 dias úteis (fls. 3851 a 3855)<sup>11</sup>.

### 6.3.3. Seguradoras Unidas

44. Em 22 de maio de 2018, foi solicitado à visada Seguradoras Unidas o envio do volume de negócios referente a 2017 e a indicação dos cargos ocupados por dois dos seus colaboradores, fixando-se o prazo para resposta em 5 dias úteis (fls. 3358 a 3361)<sup>12</sup>.
45. Em 22 de junho de 2018, foi solicitado à visada Seguradoras Unidas o envio do volume de negócios para os anos de 2009 a 2017, desagregado pelos sub-ramos de seguro automóvel, AT e saúde, e segmentado por clientes empresariais e clientes particulares, fixando-se o prazo para resposta em 10 dias úteis (fls. 3846 a 3850)<sup>13</sup>.
46. Em 28 de maio de 2018, foi solicitado à visada Seguradoras Unidas o envio de informação relativa a um conjunto de contratos que a empresa apresentou como tendo sido afetados pela “*coordenação colocada em prática entre a Tranquilidade e a Fidelidade*”, fixando-se o prazo para resposta em 10 dias úteis (fls. 3391 a 3396)<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1123, de 22 de maio de 2018.

<sup>11</sup> Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1472, de 22 de junho de 2018.

<sup>12</sup> Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1125, de 22 de maio de 2018.

<sup>13</sup> Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1471, de 22 de junho de 2018.

<sup>14</sup> Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1166, de 28 de maio de 2018.

#### **6.3.4. Zurich Insurance**

47. Em 22 de maio de 2018, foi solicitado à visada Zurich Insurance o envio do volume de negócios referente a 2017 e a indicação dos cargos ocupados por um dos seus colaboradores, fixando-se o prazo para resposta em 5 dias úteis (fls. 3362 a 3365)<sup>15</sup>.
48. Em 22 de junho de 2018, foi solicitado à visada Zurich Insurance, o envio do volume de negócios para os anos de 2009 a 2017, desagregado pelos sub-ramos de seguro automóvel, AT e saúde, e segmentado por clientes empresariais e clientes particulares, fixando-se o prazo para resposta em 10 dias úteis (fls. 3836 a 3840)<sup>16</sup>.

#### **7. Nota de Ilícitude**

49. A 21 de agosto de 2018, as visadas Fidelidade e Multicare foram notificadas da Nota de Ilícitude que deu início à instrução no presente processo (a fls. 4564 e 4552, respetivamente).

#### **8. Proposta de transação**

50. As visadas Fidelidade e Multicare, que já tinham formalizado perante a AdC a sua disponibilidade para iniciar conversações tendo em vista a eventual apresentação de proposta de transação no decurso do inquérito, apresentaram requerimento, em 26 de setembro de 2018, manifestando formalmente à AdC, ao abrigo do disposto no artigo 27.º da Lei da Concorrência, a sua disponibilidade para iniciar conversações tendo em vista a eventual apresentação de proposta de transação no decurso da fase de instrução para possível encerramento do processo (fls. 5291 a 5293).

---

<sup>15</sup> Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1126, de 22 de maio de 2018.

<sup>16</sup> Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1469, de 22 de junho de 2018.

## **9. Pronúncia da ASF**

51. Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 35.º da Lei n.º 19/2012, a Autoridade da Concorrência deu conhecimento à ASF, em 14 de dezembro de 2018, da presente decisão, tendo-se esta autoridade reguladora pronunciado por Ofício de 21 de dezembro de 2018.

## **II. Dos Factos**

### **10. Visados destinatários da presente decisão**

#### **10.1. Fidelidade**

52. A visada Fidelidade é uma sociedade anónima, com sede social no Largo do Calhariz, n.º 30, 1200-086 Lisboa, com o número único de pessoa coletiva 500 918 880, cujo objeto consiste na realização de todas as operações referentes à atividade seguradora, e bem assim a prática de quaisquer atos necessários ou acessórios dessas mesmas operações.
53. O volume de negócios individual realizado pela Fidelidade, em 2017, foi de € 1.581.524.180,00 (fls. 3498 a 3614).

#### **10.2. Multicare**

54. A visada Multicare é uma sociedade anónima, com sede social na Rua Alexandre Herculano, n.º 53, 1250-010 Lisboa, com o número único de pessoa coletiva 507 516 362, cujo objeto consiste no exercício da atividade seguradora e resseguradora, em todos os sub-ramos de seguros não vida legalmente autorizados, podendo exercer ainda atividades conexas com as de seguros e de resseguros<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Código CAE Ver.3 primário: 65120 – Seguros não vida.

55. A Multicare tem por missão gerir sistemas de saúde, associados ou não a seguros<sup>18</sup>.
56. A Multicare começou por ser exclusivamente a marca do seguro de saúde do grupo. Dado o crescimento do setor e a importância estratégica do mesmo, a Multicare foi constituída como seguradora, a 9 de março de 2007. O ano de 2008 constituiu o primeiro exercício completo em que a Multicare assumiu, como resseguradora, a gestão da carteira de seguros de saúde da então Fidelidade Mundial (FM) e da então Império Bonança (IB) e o ano de arranque como seguradora de seguro direto, através de negócio cosseguro.
57. A Multicare integra o mesmo grupo económico que a visada Fidelidade.
58. O volume de negócios individual realizado pela Multicare, em 2017, foi de € 3.868.143,00 (fls. 3498 a 3614).

### **10.3. Titulares de órgãos de administração ou direção da Fidelidade e da Multicare**

59. Integram os órgãos de administração e direção da Fidelidade e da Multicare, os seguintes Visados:
- a) **[Diretor Fidelidade];**
  - b) **[Administrador Fidelidade];**
  - c) **[Administrador Multicare];**
  - d) **[Diretor Fidelidade];** e
  - e) **[Administrador Fidelidade].**

---

<sup>18</sup> Cf. sítio da empresa Multicare na internet, disponível em <https://www.multicare.pt/PT/multicare/quemsomos/quemsomos/Documents/RelContas2011.pdf>

## 11. Os mercados – a atividade seguradora

60. O regime jurídico de acesso e de exercício da atividade seguradora e resseguradora (“RJASR”) está previsto na Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro<sup>19</sup>, que aprova, também, o regime processual aplicável aos crimes especiais do setor segurador e dos fundos de pensões e às contraordenações cujo processamento compete à ASF, transpondo a Diretiva 2009/138/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009 (Diretiva Solvência II).
61. A Diretiva Solvência II traduz uma revisão global e profunda do enquadramento legal europeu aplicável ao setor segurador, tendo reformulado e consolidado num único instrumento treze diretivas aplicáveis a este setor.
62. A atividade seguradora tem como principal função a mitigação, alocação e redistribuição eficiente dos riscos.
63. O mercado dos seguros possui características que envolvem a transferência do risco, total ou parcial, por parte de particulares ou empresas, para as empresas seguradoras que operam na base de um sistema de mutualização.
64. Quando clientes privados ou empresas adquirem um seguro transferem o risco que possa surgir da sua atividade pessoal ou profissional para a empresa seguradora, em virtude de esta ter uma maior capacidade para gerir e absorver o risco, pois agrega riscos de um elevado número de clientes. Além disso, a empresa de seguros tem um maior conhecimento da probabilidade de verificação de um determinado acontecimento, assim como da gravidade das perdas que possam ocorrer<sup>20 21</sup>.

---

<sup>19</sup> Este diploma dispõe sobre: a) as condições de acesso e de exercício da atividade seguradora e resseguradora; b) a supervisão dos grupos seguradores e resseguradores; c) a recuperação das empresas de seguros e de resseguros; e d) a liquidação das empresas de seguros.

<sup>20</sup> Cf. Sítio da Comissão Europeia, na internet, disponível em

[http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial\\_services/insurance.html](http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/insurance.html)

<sup>21</sup> Tradução livre do inglês.

65. A atividade seguradora tem a característica de facultar aos tomadores de seguros a satisfação de uma necessidade eventual a custo parcial, recorrendo, para esse efeito, a um ato jurídico – o contrato de seguro.
66. Segundo a ASF, *“(o) contrato de seguro é um acordo através do qual o segurador assume a cobertura de determinados riscos, comprometendo-se a satisfazer as indemnizações ou a pagar o capital seguro em caso de ocorrência de sinistro, nos termos acordados. Em contrapartida, a pessoa ou entidade que celebra o seguro (o tomador do seguro) fica obrigada a pagar ao segurador o prémio correspondente, ou seja, o custo do seguro”*<sup>22</sup>.
67. A atividade seguradora compreende três tipos de áreas de atividade: (i) não vida, que cobre riscos relativos a coisas, bens imateriais, créditos e outros direitos patrimoniais, (ii) vida, que cobre riscos que dizem respeito à vida e à integridade física de uma pessoa, e o (iii) resseguro, que diz respeito à transferência, total ou parcial, por via de contrato, dos riscos cobertos por uma seguradora, no âmbito de uma ou mais apólices, para outra seguradora que intervém, precisamente, como resseguradora.
68. Segundo o artigo 10.º do RJASR constante do Anexo I à Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro, os riscos dos ramos vida e não vida são mutuamente exclusivos, isto é, estes riscos não podem ser classificados num outro ramo que não aquele a que dizem respeito, salientando-se que ambos os ramos poderão ser subdivididos de acordo com as diversas categorias de riscos cobertos.
69. Atentas as características técnicas, os prémios e os objetivos de cada tipo de seguro, os diferentes tipos de seguro não aparentam ser substituíveis entre si<sup>23</sup>, o que indicia a existência de mercados distintos.

---

<sup>22</sup> Cf. Sítio da ASF na internet, disponível em <https://www.asf.com.pt/NR/exeres/E527B387-8D5D-4701-8143-EF1EF088CC56.htm>

<sup>23</sup> Cf. Ccent n.º 28/2004 – Caixa Seguros/NHC (BCP Seguros), de 30 de dezembro de 2004, parágrafo 34.

### 11.1. Dimensão do produto – Ramo não vida

70. Atendendo ao âmbito do presente processo de contraordenação, apenas três seguros do ramo não vida carecem de caracterização nas secções seguintes.
71. O ramo não vida contempla os seguros de acidentes e doenças [que reúne os seguros de AT, doença e acidentes (outros)], incêndio e outros danos, automóvel, marítimo e transportes, aéreo, mercadorias transportadas, responsabilidade civil geral e diversos<sup>24</sup>.
72. De entre estes, somente os seguros de AT, frota automóvel e saúde são relevantes no âmbito do presente processo de contraordenação, atentos os comportamentos adotados pelas visadas e, no caso da Fidelidade e Multicare, reconhecidos em sede de transação nos termos do artigo 27.º da Lei n.º 19/2012.

#### 11.1.1. Acidentes de trabalho

73. Em Portugal, a legislação sobre AT consagra um regime de responsabilidade privada que incide sobre o empregador e não sobre o empregado.
74. Conforme estipula a Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro (“Código de Trabalho”), nos números 1 e 5 do artigo 283.º, respetivamente, *“o trabalhador e os seus familiares têm direito à reparação de danos emergentes de acidente de trabalho ou doença profissional”, sendo que “o empregador é obrigado a transferir a responsabilidade pela reparação prevista neste capítulo para entidades legalmente autorizadas a realizar este seguro”*.
75. Neste sentido, a Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, estabelece o regime de reparação dos danos resultantes de AT e de doenças profissionais, incluindo a reabilitação e reintegração profissionais, nos termos do artigo 284.º do Código do Trabalho, e tem por objetivo assegurar aos trabalhadores por conta de outrem, e seus familiares, condições adequadas de reparação desses danos. Ou seja, pretende-se desta forma assegurar que os AT ocorridos no local e durante o tempo

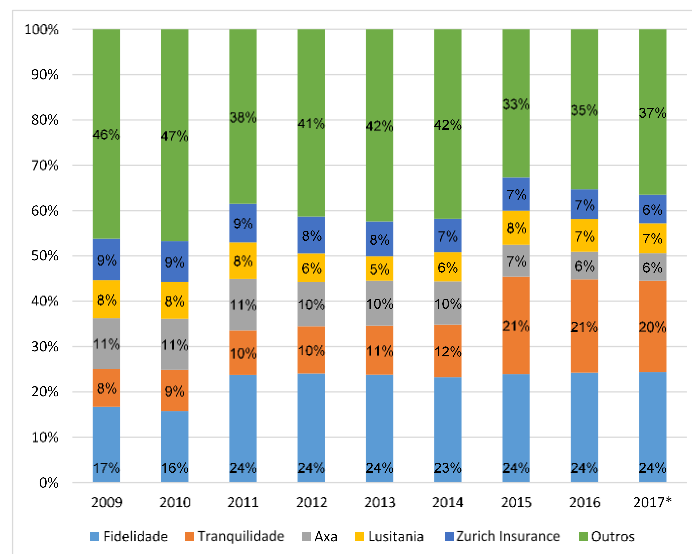
---

<sup>24</sup> Cf. Sítio da ASF na internet, disponível em <http://www.asf.com.pt/NR/exeres/A6E856FF-AD45-40DD-83C7-8614A910D835.htm>

de trabalho, bem como no trajeto entre a residência e o local de trabalho, sejam acautelados.

76. Assim, do ponto de vista da procura, este tipo de seguro, de carácter obrigatório, é subscrito por entidades empregadoras e por trabalhadores independentes, que estão obrigados, por lei, a celebrar contratos com as seguradoras, de forma a ceder a responsabilidade pela reparação dos danos resultantes de acidentes sofridos durante a atividade laboral, pelos seus trabalhadores ou pelos próprios, que podem assumir o carácter de prestação em dinheiro ou espécie, consoante se trate da perda de salário ou despesas necessárias ao restabelecimento do acidentado.
77. No período entre 2009 e 2017, verifica-se, de acordo com o Gráfico seguinte, que as visadas detiveram mais de metade do mercado de seguro de AT com uma quota conjunta estimada entre 53% e 67%.

**Gráfico n.º 1 – Estrutura do mercado de seguro de AT (2009 – 2017)**



\* Valores provisórios

Fonte: AdC, baseada em dados da ASF<sup>25</sup>

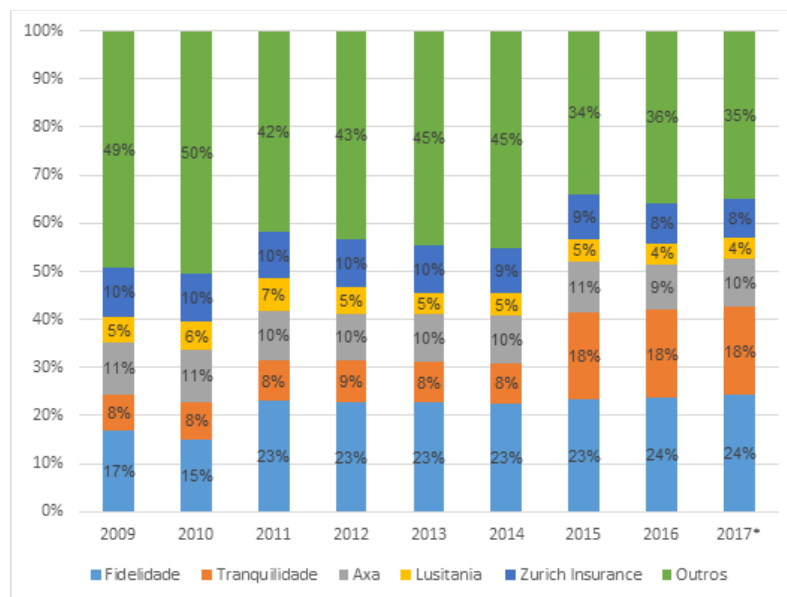
<sup>25</sup> Cf. Sítio da ASF na internet, disponível em <http://www.asf.com.pt/NR/exeres/A6E856FF-AD45-40DD-83C7-8614A910D835.htm>

### 11.1.2. Automóvel

78. O âmbito do seguro de responsabilidade civil automóvel está fixado na lei<sup>26</sup>, cobrindo os danos resultantes da circulação de veículo terrestre a motor na via pública. Este seguro de responsabilidade civil automóvel é obrigatório e, na medida em que o proprietário ou o condutor de um veículo são responsáveis pelos prejuízos causados, este seguro garante as indemnizações devidas por danos pessoais e/ou materiais causados a terceiros e pessoas transportadas, com exceção do condutor do veículo.
79. É um seguro que, em caso de acidente, protege os interesses dos lesados, que têm direito a que os seus prejuízos sejam compensados, independentemente de o responsável pelo acidente ter condições financeiras para o fazer, ou não.
80. Este tipo de seguro deve ser autonomizado dos restantes, tendo em consideração os riscos que se destina a cobrir. Com efeito, este seguro garante os danos emergentes por responsabilidade civil resultante da utilização do veículo seguro, concomitantemente ou não, com a garantia de reparação ou a substituição de um veículo terrestre após sinistro abrangido pelas coberturas contratadas, podendo incluir as seguintes coberturas: choque, colisão e capotamento, incêndio, raio ou explosão, furto ou roubo, assistência em viagem e ocupantes de viaturas.
81. Este sub-ramo de seguro não vida pode ser contratado por particulares ou empresas por referência a um conjunto de veículos (neste caso também conhecido como seguro de frota automóvel).
82. No período entre 2009 e 2017, verifica-se, de acordo com o Gráfico seguinte, que as visadas detiveram mais de metade do mercado de seguro Automóvel com uma quota conjunta estimada entre os 50% e os 66%.

---

<sup>26</sup> Cf. n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto, e n.º 1 do artigo 150.º do Código da Estrada, com as exclusões taxativamente previstas no artigo 14.º do primeiro diploma.

**Gráfico n.º 2 – Estrutura do mercado de seguro Automóvel (2009 – 2017)<sup>27</sup>**

\* Valores provisórios

Fonte: AdC, baseada em dados da ASF<sup>28</sup>

### 11.1.3. Saúde

83. O seguro de saúde compreende todos os seguros destinados a compensar o tomador de seguro ou o segurado por situações derivadas de alterações involuntárias do seu estado de saúde que derivem de doença, acidente ou maternidade. Garante ainda o pagamento de despesas originadas com o tratamento de doenças ou acidentes, com tratamento prescrito por um médico, consentido previamente, ou não, pelos serviços clínicos da seguradora conforme as coberturas expressamente previstas nas condições do contrato, e com os limites nele fixado.
84. Este sub-ramo de seguro não vida pode ser contratado por particulares ou empresas por referência a um conjunto de colaboradores (neste caso também conhecido como “seguro de saúde de grupo”). Refira-se que, no caso de contratos

<sup>27</sup> Da informação constante do sítio da ASF na internet, resulta não existir diferença entre seguro de frota automóvel (grandes clientes) ou cliente individual, pelo que a informação relativa a seguro automóvel englobará estes dois segmentos.

<sup>28</sup> Cf. Sítio da ASF na internet, disponível em <http://www.asf.com.pt/NR/exeres/A6E856FF-AD45-40DD-83C7-8614A910D835.htm>

de seguro de saúde de grupo, a empresa é tomadora do seguro e os seus trabalhadores as pessoas seguras. O seguro de grupo envolve dois momentos: (i) a realização do contrato entre o segurador e o tomador do seguro; e (ii) a adesão dos segurados ao contrato de seguro<sup>29</sup>.

85. No período entre 2009 e 2017, verifica-se, de acordo com o Gráfico seguinte, que as visadas detiveram cerca de metade do mercado de seguros de saúde em Portugal, com exceção do período compreendido entre 2009 e 2011.

**Gráfico n.º 3 – Estrutura do mercado de seguro de Saúde (2009 – 2017)**



\*Valores provisórios

Fonte: AdC, baseada em dados da ASF<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Cf. Sítio da ASF na internet, disponível em <http://www.asf.com.pt/NR/exeres/0E613E02-9CFE-4B7D-B089-2299436B19A2.htm>).

<sup>30</sup> Cf. Sítio da ASF na internet, disponível em <http://www.asf.com.pt/NR/exeres/A6E856FF-AD45-40DD-83C7-8614A910D835.htm>.

## 11.2. Dimensão geográfica

86. No que respeita à dimensão geográfica dos mercados em causa, é de referir que a prática decisória nacional<sup>31</sup> e da Comissão<sup>32</sup> tem sido a de considerar que os mercados da atividade seguradora têm um âmbito nacional, tendo em conta a importância da estrutura dos canais de distribuição, que são essencialmente nacionais ou infranacionais, as relações de proximidade e de confiança entre o segurador, o segurado e quaisquer eventuais intermediários, a existência de limitações de natureza fiscal, que são definidas por cada Estado-Membro e, ainda, os sistemas de regulação que são autónomos e diversos em cada Estado-Membro.

## 11.3. Evolução do mercado e contexto regulatório

87. O contexto de mercado, a sua evolução durante a prática dos factos abaixo melhor descritos e, em especial, a intervenção do regulador setorial durante o período temporal relevante são fatores que, segundo a Fidelidade e a Multicare, condicionaram a adoção, pelas mesmas, dos comportamentos enunciados (fls. 1184 e ss.).
88. Nesta medida, apresenta-se seguidamente a visão e descrição que estas empresas fazem do contexto regulatório e de mercado, conforme o Primeiro Requerimento Fidelidade/Multicare (fls. 1134 a 1192):
- a) A atividade de seguros está sujeita a obrigações e constrangimentos de ordem legal e regulatória que visam, segundo os objetivos da supervisão prudencial, assegurar a solidez financeira das empresas de seguros e, através dela, a solvabilidade do setor e a garantia de que os tomadores de seguro serão compensados pelos danos sofridos caso os riscos cobertos pelos seguros que contratam se materializem em sinistros (1149 e ss).
  - b) Como regra geral, desde logo, o artigo 88.º, n.º 1, do RJASR, prescreve um princípio de suficiência dos prémios que significa que os prémios de seguro

---

<sup>31</sup> Cf. decisão da AdC no processo Ccent. n.º 28/2004 - Caixa Seguros/NHC (BCP Seguros).

<sup>32</sup> Cf. decisão da Comissão IV/M.862 – Axa/UAP e decisão da Comissão IV/M.759 - Sun Alliance/Royal Insurance.

devem (pelo menos) ser suficientes para garantir o equilíbrio técnico da modalidade de seguro em causa, permitindo à seguradora satisfazer o conjunto dos seus compromissos resultante dos sinistros ocorridos e constituir as provisões técnicas adequadas (fls. 1140).

- c) As seguradoras estão sujeitas a três tipos de condições no plano financeiro, devendo: a) constituir provisões técnicas; b) cumprir o requisito de capital de solvência; e c) cumprir o requisito de capital mínimo (fls. 1151).
- d) A aferição do cumprimento dos requisitos de capital de solvência e de capital mínimo deve ser assegurada em permanência pelas empresas seguradoras, estando estas obrigadas a informar a ASF de imediato caso se verifique o incumprimento, ou risco de incumprimento nos 3 meses seguintes, de algum daqueles requisitos (fls. 1152).
- e) Nessa eventualidade, as companhias de seguros têm ainda a obrigação legal de elaborar e submeter à apreciação da ASF num prazo curto (1-2 meses) um plano de recuperação ou um plano de financiamento apto a reverter rapidamente a situação (fls. 1152).
- f) A autoridade de supervisão (ASF) pode impor a adoção de medidas concretas de recuperação tendentes à reposição dos níveis de equilíbrio técnico do ramo de seguro afetado (incluindo no que respeita ao nível dos prémios a praticar), sendo que a inobservância de medidas de reequilíbrio determinadas pelo regulador configura contraordenação punível com coima (fls. 1152 e 1153).
- g) A definição das opções comerciais por parte das companhias de seguros (determinação de prémios de seguro e níveis de descontos) está sujeita, para além da dinâmica concorrencial dos mercados, a uma dupla condicionante: a) as obrigações legais e monitorização constante do cumprimento dos níveis obrigatórios de capital; e b) o risco de responsabilização (nomeadamente contraordenacional) em caso de incumprimento de determinações do regulador (fls. 1154).
- h) Não existe *“em Portugal, um sistema de responsabilidade social, em que o risco seria assumido socialmente, por exemplo, através de pessoa coletiva de direito público ou através do sistema de segurança social. Este facto que*

*no contexto da União Europeia é apenas partilhado com a Bélgica e com a Finlândia (ainda que com alguns contornos diferentes, designadamente, com prémios de seguro mínimos definidos por lei conforme o setor de atividade em que o trabalhador está inserido) . tem como principal consequência a sujeição do modelo português de reparação dos danos resultantes de AT à oferta privada do ramo segurador, tratando-se assim da gestão privada de um subsistema da segurança social pública do qual dependem, nomeadamente, perto de 40.000 pensionistas” (fls. 1242).*

- i) Na generalidade dos sub-ramos não vida, e em particular nos sub-ramos de seguro obrigatório, como o seguro automóvel e o de AT, o mercado português caracterizou-se desde o início da década de 2000 pela redução acentuada, em muitos casos superior a 50%, dos preços médios (prémios de seguro) praticados, pela volatilidade das quotas de mercado das empresas de seguros e pela rotatividade das carteiras de clientes, nomeadamente empresariais (fls. 1155).
- j) Segundo o *stress test* ao sector segurador realizado, em 2016, pela EIOPA - *European Insurance and Occupational Pensions Authority* a solvabilidade do setor segurador português era a segunda pior da União Europeia<sup>33</sup>. De acordo com o Primeiro Requerimento Fidelidade/Multicare, este resultado não será alheio ao facto de que, contrariamente ao princípio prudencial da suficiência dos prémios, a exploração da atividade de seguros nos sub-ramos não vida em Portugal entre 2012-2016, considerando apenas as seguradoras sem atividade no ramo vida, “*resultou num prejuízo conjunto [para aquelas] de 173 milhões de euros*”(fls. 1161).
- k) Os três sub-ramos não vida afetados pelo Acordo que é objeto deste processo caracterizaram-se ainda, antes e durante o período global descrito, por um forte poder negocial dos grandes clientes empresariais (manifestado pelas indicações transmitidas aos respetivos corretores), índices muito elevados de *churn* de contratos e, no seu conjunto, pelo agravamento de resultados de exploração deficitária, com risco crescente para a solvência de cada sub-ramo (fls. 1162).

---

<sup>33</sup> *European Insurance and Occupational Pensions Authority - 2016 EIOPA Insurance Stress Test Report*, EIOPA 16/302, publicado em 15 de dezembro de 2016.

- l) Existem vários estudos atuariais que *“apontam para uma tarifa de [CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012] — que corresponde ao valor de prémio médio que era praticado no mercado português em 2008 - como equivalendo ao prémio mínimo necessário para garantir o equilíbrio técnico do ramo de AT mas, na realidade, desde pelo menos 2009 que os preços médios praticados neste ramo de seguro Não Vida se têm mantido bem abaixo daquele limite”* (fls. 1174).
- m) Quanto ao plano da supervisão setorial, a partir de 28 de maio de 2013, “[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]” (cf. documento eletrónico CLEM-Fidelidade 132, detalhado em fls. 1179 e ss).
- n) Em particular, a pressão exercida pelo regulador setorial (nesta altura, o Instituto de Seguros de Portugal - ISP) incluiu, de forma explícita, “[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]”, no sentido de aumentar os prémios praticados de forma a repor o equilíbrio técnico dos sub-ramos afetados (cf. documento eletrónico CLEM-Fidelidade 132).
- o) A acumulação de perdas ao longo de vários anos, em especial no sub-ramo AT, determinou uma intervenção progressivamente mais intensa e coerciva da autoridade de supervisão do setor dos seguros a partir do segundo semestre de 2013, no sentido de impor às seguradoras a adoção de planos de reequilíbrio económico dos sub-ramos afetados. Nesse sentido, “[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]” (cf. documento eletrónico CLEM-Fidelidade 133, detalhado a fls. 1183).
- p) No caso específico da Fidelidade, os indicadores operacionais registados na exploração destes sub-ramos não vida, em especial o sub-ramo de AT, acompanharam a tendência do mercado, isto é, foram globalmente negativos, refletindo-se em perdas de quota de mercado e margens negativas. Como referido no Primeiro Requerimento Fidelidade/Multicare, “[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]” (fls. 1178 e 1179).
- q) Por exemplo, entre [CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012], a quota de mercado da Fidelidade desceu [CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012] no sub-ramo dos AT e [CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012] no sub-ramo frota automóvel ([CONFIDENCIAL - Artigo

**81.º da Lei n.º 19/2012])** (fls. 1158). Quanto às margens no sub-ramo AT, em 2016 a Fidelidade registou **[CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]** margens negativas simples (fls. 1177). Quanto ao número de apólices de AT, entre **[CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]** a Fidelidade perdeu representatividade **[CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]** (fls. 1178). Ainda no sub-ramo AT, entre **[CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]** a Fidelidade registou um prejuízo acumulado de **[CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]** (fls. 1175 e 1176).

- r) Em novembro de 2013, “a Fidelidade remeteu o primeiro plano de reequilíbrio ao regulador e, por determinação do ISP, passou a enviar durante 2014 - tal como as restantes seguradoras ativas no ramo de AT - reportes mensais à autoridade de supervisão de modo a que esta pudesse acompanhar a implementação das medidas contidas no respetivo plano de reequilíbrio” (fls. 1184).
- s) Entre 2013 e 2017, existe correspondência trocada com a autoridade reguladora, em que esta critica por diversas vezes a Fidelidade (de forma consistente com as críticas idênticas dirigidas aos demais operadores do sub-ramo AT) por não estar a seguir uma trajetória de aumento de prémios suficiente e com a velocidade necessária tendo em conta os objetivos de reequilíbrio do sub-ramo AT (cf. documentos eletrónicos CLEM-Fidelidade 132, CLEM-Fidelidade 133, CLEM-Fidelidade 136, CLEM-Fidelidade 112, CLEM-Fidelidade 114, CLEM-Fidelidade 116, CLEM-Fidelidade 117, CLEM-Fidelidade 120).
- t) A Fidelidade transmitiu ao regulador (à data ISP), por carta de 15 de abril de 2015 “**[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]**” (cf. documento eletrónico CLEM-Fidelidade 115, detalhado a fls. 1188 e 1189).
- u) Em 2017, o presidente da ASF voltou a referir publicamente a necessidade de subir o valor dos prémios praticados no sub-ramo AT para pôr termo à acumulação de prejuízos (possivelmente superior a 530 milhões de euros) registada neste sub-ramo nos últimos 5 anos (fls 1191).

#### 11.4. Conclusão

89. Em face do exposto, identificam-se, para efeitos da presente decisão, os mercados dos sub-ramos de seguros não vida de AT, saúde e frota automóvel, deixando-se em aberto a exata delimitação dos mesmos por tipo de cliente (particulares ou empresas), na medida em que uma definição mais restrita não alteraria a avaliação jusconcorrencial.

#### 12. Os comportamentos das visadas (admissão dos factos)

90. As visadas Fidelidade e Multicare, empresas ativas no setor dos seguros em Portugal, entraram em acordo com outras seguradoras visando a repartição de mercado através de alocação de clientes no segmento de grandes clientes empresariais em três sub-ramos de seguro não vida: (i) AT; (ii) frota automóvel; e (iii) saúde.
91. Segundo a Fidelidade e a Multicare o Acordo surgiu no contexto de mercado e pressão regulatória descritas na secção anterior.
92. O número de empresas participantes, a intensidade da sua participação no Acordo e a forma como o mesmo foi concretizado **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
93. No que concerne exclusivamente à participação da Fidelidade e da Multicare nestas práticas, a mesma **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
94. **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
95. **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
96. Em particular, **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
97. **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
98. O objetivo era **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
99. Este **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.

100. No caso da Fidelidade, **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
101. Durante o período **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
102. A partir do **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
103. Referem ainda a Fidelidade e a Multicare que **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
104. A Fidelidade e a Multicare referem ainda que **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
105. Assim, a partir de **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
106. Em termos operacionais, foi estabelecido **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
107. Deste modo, quando a Fidelidade **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
108. **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
109. **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
110. Durante **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
111. **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
112. **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
113. **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
114. De acordo com o Primeiro Requerimento Fidelidade/Multicare **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
115. Em paralelo com **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
116. Os contactos **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
117. A Fidelidade e a Multicare referem no Primeiro Requerimento Fidelidade/Multicare que **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.

118. Durante a vigência do Acordo, **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
119. **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
120. A Fidelidade e a Multicare afirmam no Segundo Requerimento Fidelidade/Multicare que **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.

### III. Do Direito

#### 13. Avaliação jurídica e económica do comportamento das visadas

##### 13.1. Regime jurídico da concorrência aplicável

###### 13.1.1. Regime substantivo

121. A Lei n.º 19/2012, que aprovou o novo regime jurídico da concorrência, revogou a Lei n.º 18/2003, de 11 de junho (“Lei n.º 18/2003”), que estabelecia o regime jurídico da concorrência, na versão que lhe fora dada pelas sucessivas alterações, tendo o novo regime entrado em vigor 60 dias após a sua publicação, ou seja, no dia 7 de julho de 2012 (cf. N.º 1 do artigo 99.º e artigo 101.º da Lei n.º 19/2012).
122. Estes diplomas legais tipificaram, como práticas restritivas da concorrência, puníveis como contraordenação, os acordos e as práticas concertadas entre empresas, bem como as decisões de associação de empresas, que têm por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional<sup>34</sup>.
123. No que se refere à aplicação da lei substantiva, que tipifica as práticas restritivas da concorrência, cumpre notar que, de acordo com o artigo 5.º do Regime Geral das Contraordenações (RGCO), aplicável *ex vi* artigo n.º 1 do 13.º, da Lei n.º 19/2012, “*o facto considera-se praticado no momento em que o agente atuou ou, no caso de omissão, deveria ter atuado*”.
124. No caso de contraordenação permanente, na qual a ação típica perdura por um tempo mais ou menos longo e durante o qual o agente comete uma única infração

---

<sup>34</sup> Cf. artigo 4.º da Lei n.º 18/2003 e o artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.

e a sua ação é indivisível (embora a sua participação na contraordenação possa não ser ininterrupta, assumindo uma intensidade e duração variáveis), se a sua execução se tiver iniciado na vigência da lei antiga mas prosseguir na lei nova, sendo o facto ilícito já punido pela lei antiga, então a contraordenação cabe no âmbito de aplicação da lei nova, ainda que esta última seja mais gravosa.

125. O Acordo terá tido início no final do ano de 2010 e ter-se-á mantido em execução até junho de 2017 (fls. 4446), embora com intensidade, duração e continuidade variáveis no que respeita à participação da Fidelidade e da Multicare, nos termos referidos no parágrafo 102. Nestes termos, deve ser considerada aplicável a Lei n.º 19/2012 à totalidade da factualidade típica, ao abrigo da qual foi apreciada a infração objeto da presente Decisão.

### **13.1.2. Regime processual**

126. No que respeita à aplicação da lei processual, a alínea a) do n.º 1 do artigo 100.º da Lei n.º 19/2012 estabelece que a mesma se aplica “aos processos de contraordenação cujo inquérito seja aberto após a entrada em vigor” da referida Lei.
127. Tendo o inquérito do presente processo sido instaurado em 8 de junho de 2017, ou seja, após a entrada em vigor da Lei n.º 19/2012 (ocorrida em 7 de julho de 2012), é esta a lei aplicável à tramitação processual.

### **13.2. Mercado relevante**

128. O preenchimento dos tipos de infração previstos na legislação da concorrência implica, em regra, a prévia definição do(s) mercado(s) relevante(s) – na sua dupla dimensão, material (mercado relevante do produto ou serviço) e geográfica (mercado geográfico relevante), com referência ao(s) qual(is) se determina a existência de uma prática restritiva da concorrência.
129. Contudo, a definição de mercados relevantes, como tem vindo a ser reconhecido pela jurisprudência dos tribunais da União Europeia, não é indispensável em processos por práticas restritivas da concorrência no âmbito de acordos, práticas

concertadas ou decisões de associações de empresas que assumam um objeto restritivo da concorrência, como é o caso do Acordo objeto da presente decisão.

130. Em face da natureza das condutas em análise, e tendo em conta o exposto acima nos pontos 11.1 e 11.2 , considera-se que poderão ser definidos tantos mercados relevantes quanto os tipos de riscos cobertos, designadamente os referentes aos sub-ramos de seguros não vida de AT, de saúde e frota automóvel, uma vez que a) as características técnicas, os prémios e os objetivos de cada tipo de seguro são distintos, e que b) não existe substituíbilidade do ponto de vista da procura entre os diferentes riscos segurados.
131. Quanto à desagregação dos sub-ramos de seguros não vida de saúde e automóvel por tipo de cliente (empresarial e particulares), a AdC entende que para os estritos efeitos da análise do presente processo, a exata delimitação dos mercados relevantes pode ser deixada em aberto.
132. No que respeita à dimensão geográfica, os mercados de seguros têm um âmbito nacional, tendo em conta a importância da estrutura dos canais de distribuição, que são essencialmente nacionais ou infranacionais, as relações de proximidade e de confiança entre o segurador, o segurado e quaisquer eventuais intermediários, a existência de limitações de natureza fiscal, que são definidas por cada Estado-Membro e, ainda, os sistemas de regulação que são autónomos e diversos em cada Estado-Membro.
133. Neste sentido, identificam-se, para efeitos da presente decisão, como mercados do produto relevante autónomos os sub-ramos de seguros não vida de AT, saúde e automóvel, todos com dimensão geográfica nacional.

### **13.3. Tipo objetivo**

134. Nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012:

*“São proibidos os acordos entre empresas, as práticas concertadas entre empresas e as decisões de associações de empresas, que tenham por objeto ou*

*como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional, nomeadamente os que consistam em:*

*a) Fixar, de forma direta ou indireta, os preços de compra ou de venda ou quaisquer outras condições de transação; [...]*

*c) Repartir os mercados ou as fontes de abastecimento [...]*”.

135. São, pois, elementos do tipo objetivo da contraordenação prevista no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012: a) a qualidade de empresa; b) a existência de um acordo; c) o objeto ou efeito anticoncorrencial do comportamento; e d) o carácter sensível da restrição da concorrência.

### **13.3.1. Qualidade de empresa**

136. A Lei n.º 19/2012 contém uma definição do conceito de “empresa” para efeito da aplicação do direito nacional da concorrência.

137. Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º daquela Lei, “[c]onsidera-se empresa, para efeitos da presente lei, qualquer entidade que exerça uma atividade económica que consista na oferta de bens ou serviços num determinado mercado, independentemente do seu estatuto jurídico e do seu modo de financiamento”.

138. Estas disposições refletem a jurisprudência da União Europeia que vem sendo desenvolvida a propósito do conceito de empresa para efeitos jus-concorrenciais<sup>35</sup>.

139. As empresas visadas no presente processo devem ser consideradas “empresas” para efeitos do preenchimento do tipo de contraordenação previsto no artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, porquanto todas exercem uma atividade económica.

---

<sup>35</sup> Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de abril de 1991, *Klaus Höfner e Fritz Elser c. Macrotron GmbH*, processo C-41/90; Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de novembro de 1995, *Fédération française des sociétés d'assurances e outras contra Ministério da Agricultura e Pescas*, processo C-244/94; Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de dezembro de 1997, *Job Centre coop. Arl*, processo C-55/96.

### 13.3.2. Existência de um acordo ou de uma prática concertada

140. O artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 proíbe os acordos entre empresas que tenham por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional.
141. A jurisprudência da União Europeia, seguida pela jurisprudência nacional, tem atribuído ao conceito de acordo, para efeitos de aplicação do direito da concorrência, uma noção ampla, na medida em que se entende que o conceito não pressupõe uma convenção juridicamente vinculativa para as partes, nem a observância da forma jurídica, podendo o acordo ser expresso ou tácito<sup>36</sup>.
142. O conceito de acordo previsto na legislação concorrencial abrange contratos, mas também outras formas de entendimento, informais e sem carácter vinculativo, estejam ou não em vigor, expressas ou tácitas, tenham ou não sido implementadas.
143. Para que estejamos perante um acordo na aceção do artigo 9.º da Lei da Concorrência terá, tão-somente, que se concluir pela existência de um concurso de vontades entre as empresas participantes no acordo, o que se verifica e cumpre logo que as partes atinjam um consenso sobre um projeto que limite, ou seja de natureza a limitar, as suas liberdades comerciais, pela determinação das suas linhas de ação ou de abstenção, bem como da sua ação mútua no mercado<sup>37</sup>.
144. No caso concreto, as visadas Fidelidade e Multicare chegaram a acordo com outras visadas relativamente à apresentação de propostas para contratos de seguro que todas essas empresas, ou algumas delas, planeavam apresentar ao segmento dos grandes clientes empresariais, visando a repartição de mercado através de alocação de clientes.
145. Como descrito acima, o Acordo incluía os contratos de seguro, para grandes clientes empresariais, do sub-ramo de AT, de saúde e de frota automóvel.

---

<sup>36</sup> Neste sentido, ver Sentença do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, de 4 de janeiro de 2016, processo n.º 102/15.9YUSTR (*GPL*), disponível em

[http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/Decisoes\\_Judiciais/contraordenacionais/Documents/GPL%20IDF\\_1\\_2015\\_TCRS\\_04.01.2016%20VNConf.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Decisoes_Judiciais/contraordenacionais/Documents/GPL%20IDF_1_2015_TCRS_04.01.2016%20VNConf.pdf)

<sup>37</sup> Nesse sentido, cf. Decisão da CE 91/298/CEE (*Solvay*), de 19 de dezembro 1990.

146. O Acordo, que teve na sua génese reuniões multilaterais, era posteriormente implementado e densificado por meio de contactos bilaterais entre os responsáveis pelas áreas de grandes clientes empresariais da Fidelidade, por um lado e de outras visadas, por outro, visando clarificar as condições comerciais das propostas, incluindo o preço que cada uma das seguradoras cotaria. Tais discussões, por vezes, resultaram em um ou mais destes concorrentes terem tomado a decisão de não apresentar proposta por forma a permitir que a seguradora incumbente o mantivesse.
147. Assim, os comportamentos em causa traduzem-se num acordo entre as visadas Fidelidade e Multicare, por um lado, e outras visadas, por outro, para a repartição do mercado através de alocação de clientes, na aceção do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.

### **13.3.3. Objeto restritivo da concorrência**

148. Os comportamentos das empresas visadas descritos sumariamente acima tiveram por objeto restringir a concorrência, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.
149. Um acordo terá um objeto anticoncorrencial nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, sempre que, face ao seu teor, finalidades e o contexto jurídico e económico em que se desenvolve, o mesmo seja apto, em concreto, a impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado. Não é necessário que a concorrência seja efetivamente impedida, restringida ou falseada, ou que se estabeleça um nexo direto entre esse acordo e os preços finais ao consumidor.
150. Quanto a este ponto, a jurisprudência, ainda a propósito da aplicação do n.º 1, artigo 4.º da Lei n.º 18/2003, mas com aplicação plena no que respeita ao regime previsto na Lei n.º 19/2012, tem sido constante na identificação, nessa disposição, de uma infração de perigo, bastando que o bem jurídico tutelado – a proteção da concorrência – seja posto em perigo, ou seja, bastando a possibilidade de lesão, ou a aptidão da prática para produzir tal lesão, para que a infração se considere cometida

151. Um acordo entre empresas que determine a repartição de mercados através de alocação de clientes, mediante a formulação concertada de propostas de preços ou cotações, constitui, por si só, uma prática que tem por objeto restringir, distorcer ou falsear a concorrência e que é, por consequência, proibida nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.
152. O objetivo do Acordo estabelecido pelas visadas era o de garantir a manutenção da posição de fornecedora pela seguradora incumbente, repartindo, desta forma, os clientes entre as seguradoras participantes no Acordo. Para o efeito, as empresas visadas coordenaram a apresentação de propostas de seguros dos sub-ramos AT, saúde e frota automóvel a grandes clientes empresariais, fixando a incumbente o nível dos preços das mesmas (os prémios a cotar).
153. Em concreto, as visadas, recorrendo principalmente a contactos bilaterais entre as suas respetivas áreas de clientes empresariais, evitaram, com base na informação fornecida pela incumbente, propor preços inferiores aos tecnicamente necessários nas propostas a clientes abrangidos pelo Acordo.
154. Esta conduta garantiu, em diversas ocasiões, a manutenção dos clientes empresariais pelas seguradoras incumbentes, consubstanciando uma repartição do mercado e permitindo-lhes determinar o nível dos preços das respetivas propostas sem a potencial concorrência das visadas contactadas nos termos do número anterior.
155. Nestes termos, conclui-se que o Acordo tinha um objeto restritivo da concorrência, que resulta diretamente dos elementos de prova facultados à AdC no âmbito dos requerimentos de dispensa ou redução de coima apresentados (nomeadamente os que foram apresentados pela Fidelidade e pela Multicare e os elementos de prova que os integraram): a repartição de grandes clientes empresariais dos sub-ramos de seguro não vida AT, saúde e frota automóvel, **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.

#### **13.3.4. Caráter sensível da restrição da concorrência**

156. No âmbito do disposto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, os acordos entre empresas que assumam um objeto restritivo da concorrência – como é o caso do

Acordo que constitui objeto da presente Decisão – são proibidos.

157. No presente processo, verifica-se ainda que as empresas visadas concorrem entre si em todo o mercado português, tendo os seus comportamentos um claro âmbito de aplicação nacional, em termos territoriais, tendo, aliás, o Acordo em apreço abrangido o fornecimento de serviços de seguro em todo o território português.
158. Ora, sendo a restrição aferida “*no todo ou em parte do mercado nacional*”, no que respeita ao n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, e tendo em conta o âmbito de atuação das empresas em causa, bem como o âmbito dos fornecimentos que repartiram entre si, considera-se que a infração afetou todo o território português, traduzindo-se numa restrição sensível da concorrência.

#### **13.4. Tipo subjetivo**

159. A Fidelidade e a Multicare agiram de forma livre, consciente e voluntária na prática da infração que lhes foi imputada, tendo consciência de que o Acordo que estabeleceram era proibido por lei e, por conseguinte, tendo o seu comportamento configurado uma atuação dolosa.

#### **13.5. Ilicitude**

160. As condutas da Fidelidade e da Multicare preenchem todos os elementos típicos do acordo entre empresas, enquanto prática proibida, nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, pelo que são ilícitas, não se verificando quaisquer causas de exclusão da ilicitude.

#### **13.6. Culpa**

161. Nos termos do artigo 9.º do RGCO aplicável *ex vi* artigo 13.º da Lei da Concorrência, age com culpa quem atua com consciência da ilicitude do facto ou

quando o erro sobre a ilicitude lhe for censurável.

162. A Fidelidade e a Multicare participaram no Acordo tendo perfeita consciência da substituição dos riscos da concorrência por uma concertação e cooperação recíprocas, o que restringe a concorrência e é proibido por lei.

### **13.7. A execução temporal da infração**

163. Como já se referiu acima no parágrafo 118, e como resulta dos elementos documentais juntos aos autos, no entender da AdC, o Acordo teve uma duração de, pelo menos, seis anos e meio, desde o final do ano de 2010 até junho de 2017, sem prejuízo do disposto no parágrafo 165 *infra*.
164. No entanto, a intensidade, a natureza, a duração e o grau da participação das visadas ao longo daquele período global em que perdurou o Acordo não foram idênticas para todas elas.
165. Verifica-se que a Fidelidade e a Multicare apenas admitem ter participado no Acordo em **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
166. A AdC entende (diferentemente da Fidelidade e da Multicare) que a maior ou menor intensidade na implementação do Acordo entre final de 2013 e 2015, o afastamento das empresas dos contactos com outras visadas durante esse período ou mesmo a menor abundância de elementos de prova documentais referentes a esse período, não equivale à cessação do Acordo ou ao termo da infração em 2013.
167. Os meios de prova melhor identificados na Nota de Ilícitude revelam, para a AdC (e sem prejuízo da divergência da Fidelidade e da Multicare), que os elementos do tipo objetivo se definiram e estabilizaram em 2010, tendo o Acordo durado até 2017; coisa diferente é reconhecer-se que durante este período a execução do Acordo conheceu períodos de maior ou menor intensidade ou mesmo desvios (algo normal num acordo entre várias empresas durante mais de seis anos).
168. Dito de outro modo, a AdC entende (diferentemente da Fidelidade e da Multicare) que não existe evidência nos autos de uma cessação do Acordo em final de 2013 nem da (então) celebração de novo acordo em 2015; pelo contrário, existe

evidência de continuidade do Acordo, apesar do afastamento declarado pelas empresas quanto àquele período. A AdC não deixará de refletir, na sanção a aplicar, esta realidade, considerando (como se verá seguidamente) que a empresa apenas será sancionada em função do seu concreto grau de participação ao longo da duração do Acordo (sendo necessariamente ponderado o afastamento registado entre final de 2013 e 2015).

#### **14. Determinação das sanções**

##### **14.1. Prevenção geral e prevenção especial**

169. A aplicação de coimas em processo contraordenacional promovido no âmbito da Lei n.º 19/2012 visa a salvaguarda dos bens jurídicos protegidos pelas normas que proíbem a adoção pelas empresas de determinados comportamentos anticoncorrenciais no mercado.
170. A confiança da comunidade e, particularmente, a confiança dos agentes económicos na promoção do equilíbrio e na transparência das relações entre agentes económicos tem de ser tutelada e firmemente protegida.
171. Deve, pois, atender-se, além da dimensão sancionatória, às exigências da prevenção, geral e especial, que visam, por um lado, tutelar a confiança dos agentes económicos na promoção do equilíbrio e da transparência das relações entre agentes económicos e, por outro, dissuadir os agentes económicos que manifestam uma elevada insensibilidade aos bens jurídicos tutelados, restabelecendo a confiança dos agentes económicos e dos consumidores no ordenamento jus concorrencial.

## 14.2. Medida legal e determinação da coima

172. A violação do disposto no artigo 9.º da Lei 19/2012 constitui contraordenação punível com coima, nos termos da alínea *a)* e alínea *b)*, n.º 1, do artigo 68.º da Lei n.º 19/2012.
173. A medida legal desta coima tem como limite máximo 10% do volume de negócios realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória, nos termos do n.º 2 do artigo 69.º, da referida Lei.
174. Tendo em conta que as empresas visadas no presente processo são companhias de seguros, entende a Autoridade que, para efeitos de determinação do limite máximo da coima aplicável (no sancionamento de práticas restritivas da concorrência), se deve substituir o volume de negócios pelo valor dos prémios brutos emitidos, pagos por residentes em Portugal, que incluem todos os montantes recebidos e a receber ao abrigo de contratos de seguro efetuados por essas empresas ou por sua conta, incluindo os prémios cedidos às resseguradoras, com exceção dos impostos ou taxas cobrados com base no montante dos prémios ou no seu volume total, como estatuído na alínea *b)* do n.º 5 do artigo 39.º da Lei n.º 19/2012.
175. Com efeito, apesar de na Lei n.º 19/2012, o preceito em causa estar sistematicamente integrado no capítulo relativo às “operações de concentração de empresas”, entende esta Autoridade que a aplicação do regime constante do referido n.º 5 do artigo 39.º, por ser mais representativo da situação real das empresas de seguros, se revela mais favorável às empresas visadas.
176. Os volumes de negócios da Fidelidade e da Multicare a considerar são os a seguir indicados, relativos ao ano de 2017:
- a) Volume de negócios da Fidelidade: € 1.581.524.180,00;
  - b) Volume de negócios da Multicare: € 3.868.143,00.

### **14.3. Critérios de determinação da medida concreta da coima**

177. Na determinação das coimas aplicáveis, a Autoridade utilizou na presente Decisão a metodologia adotada nas suas Linhas de Orientação sobre a aplicação de coimas no âmbito do n.º 8 do artigo 69.º, da Lei n.º 19/2012, de acordo com os critérios definidos no n.º 1 do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, nomeadamente:

#### **(i) Gravidade da infração**

178. Na medida em que os comportamentos das visadas tiveram por objeto restringir a concorrência no mercado nacional (em concreto, nos mercados relativos à oferta de seguros nos sub-ramos não vida de AT, saúde e frota automóvel, ao segmento de grandes clientes empresariais), as respetivas práticas constituíram uma infração grave, nos termos e para os efeitos da aplicação da alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.

#### **(ii) Natureza e dimensão do mercado afetado pela infração**

179. O comportamento das empresas visadas desenvolveu-se no setor dos seguros, mais especificamente nos sub-ramos não vida de AT, saúde e frota automóvel, abrangendo uma parcela relevante do mercado nacional correspondente ao segmento de grandes clientes empresariais.

180. No que respeita à Fidelidade e à Multicare, a média do volume de negócios relacionado com a infração nos **[CONFIDENCIAL - Artigo 30.º da Lei n.º 19/2012]** não excedeu **[CONFIDENCIAL - Artigo 30.º da Lei n.º 19/2012]** euros, conforme referido na proposta de transação apresentada em 14 de dezembro de 2018.

#### **(iii) Duração da infração**

181. O Acordo teve, na sua globalidade, uma duração de aproximadamente seis anos e meio, entre dezembro de 2010 e junho de 2017.

182. A duração, intensidade e grau de participação individual de cada uma das visadas na infração foi, contudo, distinta, verificando-se que, a partir do final de 2013 e até setembro de 2015, a participação no Acordo por parte da Fidelidade e da Multicare decorreu (segundo o entendimento e as declarações destas) nos termos descritos nos parágrafos 101 e 165.

183. Não obstante a natureza permanente (ou duradoura) da infração em causa, decorre da jurisprudência dos tribunais europeus que se a participação de uma empresa não se estender à totalidade do perímetro temporal da infração, globalmente considerada, nem tendo a mesma conhecimento das condutas que as demais empresas aderentes ao Acordo foram praticando entre si ao longo de todo o período, não pode ser imputada a essa empresa – nomeadamente para efeitos sancionatórios – uma participação correspondente à totalidade da duração da infração, mas, inversamente, apenas a que corresponda aos momentos da sua efetiva participação.
184. Veja-se, por exemplo, o Acórdão do TJUE de 6 de dezembro de 2012, Comissão/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, ECLI:EU:C:2012:778, em que o TJUE considerou que a Comissão não podia imputar à empresa recorrente, na íntegra, uma infração única e continuada, embora nada obstasse à aplicação de uma coima relativamente às práticas nas quais a empresa efetivamente participou:

*(§63) “Conclui-se que a Comissão não cumpriu as exigências do ónus da prova na matéria e, portanto, não demonstrou que, quando da sua participação no acordo sobre os orçamentos de conveniência, a Coppens tinha conhecimento do acordo sobre as comissões aplicado pelas outras empresas participantes no cartel ou podia razoavelmente prevê-lo. Nestas circunstâncias, a Comissão não podia legalmente considerar a Coppens responsável por este último acordo e imputar-lhe a responsabilidade de **todos** os comportamentos que compõem a infração única – Acórdão de 14 de março de 2013, Fresh Del Monte Produce/Comissão, T-587/08, ECLI:EU:T:2013:129”.*

185. Veja-se, ainda, em sentido idêntico, o Acórdão de 14 de março de 2013, Fresh Del Monte Produce/Comissão, T-587/08, ECLI:EU:T:2013:129, em que o Tribunal Geral decidiu nos seguintes termos:

**§638 “A existência de uma infração única e continuada não significa necessariamente que uma empresa participante numa ou mais componentes possa ser responsabilizada por toda a infração.”**

§644 [§258 da decisão da Comissão] «[A] Comissão entende que todos os acordos colusórios descritos na decisão recorrida constituem uma

*infração única e continuada com o objetivo de restringir a concorrência na Comunidade, na aceção do artigo 81.º CE. A Chiquita e a Dole são consideradas responsáveis pela infração única e continuada, **na íntegra, enquanto a Weichert só é considerada responsável pela parte da infração em que participou, isto é, a parte da infração relativa aos acordos colusórios com a Dole.**»*

§646 “Tendo em conta os termos expressos do considerando 258 da decisão recorrida, esta deve ser interpretada, como indicou a Comissão na audiência, no sentido de que **não imputa à Weichert a responsabilidade pela infração no seu conjunto, ao contrário do que acontece com a Dole e a Chiquita.**” (ênfase e sublinhado nossos).

186. Em conformidade, e atendendo à proposta de transação apresentada pela Fidelidade e pela Multicare, a Autoridade sanciona estas visadas apenas pela duração correspondente aos momentos temporais em que se verificou uma participação concreta destas empresas no Acordo para repartição de mercado através de alocação de clientes, com a conseqüente formulação concertada dos preços a constar das propostas apresentadas aos referidos clientes.

**(iv) Grau de participação na infração**

187. A determinação da medida concreta da coima subjacente à presente Decisão reflete, relativamente à Fidelidade e à Multicare, o respetivo grau de participação individual de cada uma na infração em que estiveram envolvidas.

**(v) Vantagens de que beneficiaram as infratoras**

188. Através da prática *sub judice* as visadas, incluindo a Fidelidade e a Multicare, reduziram a incerteza quanto ao modo como avaliavam o funcionamento do mercado e quanto ao comportamento futuro das suas concorrentes, podendo ajustar as suas estratégias individuais em conformidade, e, como tal, alterar as condições concorrenciais no mercado e coordenar, deste modo, o seu comportamento no mercado.
189. No caso concreto, tal determinava que a seguradora incumbente em muitas ocasiões não enfrentasse concorrência pelo preço da(s) restante(s) concorrente(s) e conseguisse, nessa medida, proteger a sua carteira de clientes.

190. Tal alteração das condições concorrenciais do mercado constituiu para as visadas uma garantia de não concorrência por parte (apenas) das restantes envolvidas no Acordo, ou de falseamento, nessa medida, da concorrência, de que foram as principais beneficiárias.

191. Não obstante, atentos os resultados negativos registados pelas Visadas na exploração, no segmento dos grandes clientes empresariais, dos três sub-ramos não vida abrangidos, com destaque para o sub-ramo de AT, bem como o enquadramento regulatório e as condições de mercado que, de acordo com o Primeiro Requerimento Fidelidade/Multicare, se verificaram e poderão ter condicionado a sua atuação (cf. alíneas a) a u), do parágrafo 8888, supra), não foram quantificadas vantagens específicas em termos de potenciais lucros supracompetitivos decorrentes do Acordo, o que foi tomado em linha de conta para a fixação da coima em concreto.

**(vi) Comportamento das visadas na eliminação das práticas proibidas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência**

192. Enquanto requerentes de dispensa ou de redução da coima, a Fidelidade e a Multicare adotaram os comportamentos adequados à eliminação das práticas proibidas.

**(vii) Situação económica das infratoras**

193. A presente Decisão teve em conta a situação económica da Fidelidade e da Multicare.

**(viii) Antecedentes contraordenacionais jusconcorrenciais das infratoras**

194. Não são conhecidas condenações prévias das visadas Fidelidade e Multicare no domínio da aplicação da Lei n.º 19/2012.

**(ix) Colaboração prestada à AdC até ao termo do procedimento**

195. Ao longo do processo, e desde o dia 21 de junho de 2017 em que foram pela primeira vez realizadas diligências de busca e apreensão nas respetivas instalações, a Fidelidade e a Multicare atuaram em conformidade com as normas aplicáveis, correspondendo ao cumprimento dos seus deveres legais.

#### 14.4. Pronúncia sobre os pedidos de dispensa e redução de coima

196. Conforme referido acima, a Fidelidade e a Multicare apresentaram à AdC pedidos de dispensa ou redução de coima por meio dos quais facultaram elementos de prova com um valor adicional muito significativo relativamente às informações que esta Autoridade possuía em momento anterior àqueles pedidos.
197. Como tal, e no que respeita à redução de coima a conceder ao abrigo do regime legal de redução de coima (e concretamente nos termos do n.º 2 do artigo 78º da Lei da Concorrência) afigura-se especialmente justificado neste processo que a mesma corresponda a 50% tendo em conta que os elementos de prova documentais fornecidos pela Fidelidade e pela Multicare no âmbito da sua cooperação probatória com a AdC, e juntos ao processo por esta, constituem suporte probatório aos factos imputados às visadas.
198. Com efeito, constam do processo (entre documentos apresentados no âmbito dos requerimentos de dispensa ou redução da coima e documentos resultantes das diligências de busca e apreensão efetuadas pela AdC) **[CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]** documentos no total, dos quais **[CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]** correspondem ao contributo probatório voluntário da Fidelidade e da Multicare, evidenciando o significativo valor adicional resultante da colaboração das mesmas.

#### 14.5. Pronúncia sobre a Proposta de Transação

199. Tendo em conta o teor da proposta de transação apresentada pela Fidelidade e pela Multicare a 14 de dezembro de 2018, bem como a admissão circunstanciada e detalhada da respetiva participação nos factos constitutivos da infração objeto da presente Decisão, a Autoridade considera que o contributo dado pelas visadas por esta via lhe permitiu ganhos significativos de economia e eficiência processual.
200. Como tal, e como resulta da Decisão infra, a AdC entendeu conceder às visadas Fidelidade e Multicare uma redução de coima adicional de 10%, ao abrigo do disposto no artigo 27.º da Lei da Concorrência.

#### **IV. Conclusão**

201. A Fidelidade e a Multicare cometeram uma infração ao disposto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, ao participar num acordo entre empresas com o objeto de impedir, restringir ou falsear, de forma sensível, a concorrência no mercado nacional (em concreto, nos mercados relativos à oferta de seguros nos sub-ramos não vida de AT, saúde e frota automóvel ao segmento de grandes clientes empresariais), o que constitui uma contraordenação punível com coima, nos termos e para os efeitos da alínea a), do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 19/2012.
202. Na determinação da medida da coima aplicável às visadas Fidelidade e a Multicare, a AdC considerou os critérios estabelecidos no n.º 1 do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, bem como as reduções decorrentes da aplicação do regime de dispensa ou de redução da coima e do regime da transação, nos termos e para os efeitos dos artigos 27.º e 78.º da Lei n.º 19/2012.

#### **V. DECISÃO**

203. Tudo visto e ponderado, o Conselho da Autoridade da Concorrência decide:

##### **Primeiro**

Concluir, nos termos e com os fundamentos de facto e de direito acima expostos, que as visadas Fidelidade e Multicare, ao executarem, entre 2010 e 2017 (embora com duração, intensidade e grau de participação variáveis), com outras visadas um acordo visando a repartição do mercado através de alocação de clientes com o objeto de restringir e distorcer a concorrência nos mercados nacionais dos seguros dos sub-ramos de AT, frota automóvel e saúde para grandes clientes empresariais, praticaram, cada uma, uma infração ao disposto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.

## Segundo

Conceder às visadas Fidelidade e Multicare, atendendo à circunstância de as mesmas cumprirem as condições previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 78.º da Lei n.º 19/2012 e, especificamente, na alínea b) do n.º 2 da disposição legal citada, uma redução de 50% da coima aplicável.

Aceitar ainda, ao abrigo do artigo 27.º da Lei n.º 19/2012, a proposta de transação das visadas Fidelidade e Multicare, nos termos em que foi apresentada, fixando a coima a aplicar, para o efeito, em, respetivamente 11.900.000,00 euros e 100.000,00 euros.

Em conformidade, fixar em 10 (dez) dias úteis o prazo para que confirmem por escrito que a presente Decisão, no que respeita à transação, reflete o teor das suas propostas, sob pena de a mesma ficar sem efeito, nos termos do disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 27.º da Lei n.º 19/2012.

## Terceiro

Proceder ao arquivamento do processo PRC/2017/10 no que concerne aos visados **[Diretor Fidelidade]**, **[Administrador Fidelidade]**, **[Administrador Multicare]**, **[Diretor Fidelidade]** e **[Administrador Fidelidade]**.

Lisboa, 26 de dezembro de 2018,

O conselho de administração da Autoridade da Concorrência,

X

---

Nuno Rocha de Carvalho  
Vogal

X

---

Maria João Melícias  
Vogal